Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 320 Wijziging van de Wet algemeen pensioenfonds

Nr. 4 HERDRUK[1]

VERSLAG

Vastgesteld 4 november 2015

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij betreuren het dat het amendement Lodders/Vermeij[2] over het samenvoegen van bedrijfstakpensioenfondsen – dat unaniem is aangenomen – uit het wetsvoorstel gehaald is. Desalniettemin vinden zij de introductie van een Algemeen pensioenfonds (APF) nog steeds van toegevoegde waarde voor het pensioenveld.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Hierbij wordt door middel van een novelle het amendement Lodders/Vermeij ingetrokken. Ondanks het intrekken van het amendement blijven bovengenoemde leden het beoogde doel van het amendement onderschrijven. Tegelijkertijd zien de leden van deze fractie de urgentie om onderhavig wetsvoorstel tijdig in te laten gaan. Hieronder stellen de leden van deze fractie haar openstaande vragen.

[1] Herdruk i.v.m. toevoeging inbreng van de PVV-fractie
[2] Kamerstuk 34 117, nr. 17

kst-34320-4-n1
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

De leden van de SP-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden zijn de regering erkentelijk dat zij het amendement Lodders/Vermeij bij novelle uit de wet gehaald heeft. Maar deze leden vragen waarom de novelle zo lang op zich heeft laten wachten. Zij constateren dat het advies van de Raad van State op 16 september al klaar was. En dat terwijl de regering zelf heeft aangedrongen op snelle inwerkingtreding van de wet algemeen pensioenfonds in verband met het verlenen van vergunningen door de Nederlandsche Bank (DNB). Kan de regering hier nader op ingaan en kan de regering aangeven wanneer de wet nu in werking treedt, zo vragen deze leden.

De leden van de PVV-fractie betreuren dat de regering de mogelijkheid voor ringfencing bij een fusie van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen uit het wetsvoorstel te halen. De leden hebben enkele vragen

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het verstandig dat de regering, na de voorlichting van de Raad van State, voorstelt om de Wet APF weer te wijzigen. Deze leden hebben enkele vragen over het wetsvoorstel.

Het lid van de 50PLUS-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel (de Novelle) dat in essentie het door haar gesteunde amendement Lodders/Vermeij (34 117, nr. 17) wegneemt, waarvan de Raad van State onder meer heeft geoordeeld dat het een té groot risico met zich meebrengt voor de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat ook de regering aangeeft dat er voldoende alternatieven zijn voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om tot schaalvergroting te komen. Welke alternatieven zijn dit, zo vragen de leden van deze fractie. En hoe kunnen verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen met een hoge en lage dekkingsgraad tot schaalvoordelen komen, zo willen deze leden weten.
De genoemde leden lezen dat de regering ook kort ingaat op zogenaamde indexatiedepots. Kan de regering, zo vragen de leden van deze fractie, hier meer informatie over geven? Hoe zien deze indexatiedepots er uit? Hoe werken deze depots en welke partijen komen er voor in aanmerking, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe bedrijfstakpensioenfondsen er op dit moment financieel voorstaan. Kan de regering daarnaast uitleggen hoe het staat met de uitvoeringskosten en de governance van deze fondsen? Kan de regering in haar beantwoording een onderscheid maken tussen grote en kleine bedrijfstakpensioenfondsen, zo informeren de genoemde leden.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat ook bedrijfstakpensioenfondsen dringend behoefte hebben aan toegang tot het algemeen pensioenfonds en oplossingen niet langer op zich kunnen laten wachten. Zo nee, waarom niet, zo willen deze leden weten.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de juridische bezwaren van het amendement door de regering reeds geconstateerd waren in het plenaire debat. Hoe kijkt de regering terug op haar oordeel van destijds? Waarom heeft zij het amendement niet met klem ontraden, zo vragen zij.

De genoemde leden vragen of er ambtelijke afstemming of advisering is geweest over het amendement. Heeft de regering de indieners voldoende duidelijk gemaakt dat dit amendement juridisch onwenselijk is en dat het de tijdige inwerkingtreding van het wetsvoorstel onder druk zou zetten? Is de regering met de kennis van nu van oordeel dat zij in het plenaire debat voldoende duidelijk heeft gemaakt dat dit amendement niet moest worden aangenomen? De leden van de genoemde fractie verwijzen dan bijvoorbeeld naar de uitspraak van de regering tijdens het plenaire debat dat het «natuurlijk gewoon aan de Kamer is om te bekijken hoe zij met dit amendement omgaat». Waarom heeft de regering niet aan de indieners verzocht om het amendement in te trekken, zo vragen de genoemde leden.

De eerste vraag van de leden van de D66-fractie betreft de datum van inwerkingtreding van de Wet APF. Oorspronkelijk had deze wet op 1 januari 2015 in werking moeten treden. Dit is reeds uitgesteld tot 1 januari 2016. De genoemde leden hechten aan een spoedige inwerkingtreding. Acht de regering de datum van 1 januari nog haalbaar en wil zij alles in het werk stellen om deze datum te halen? De aan het woord zijnde leden vragen of de regering een gedetailleerd tijdpad tot de datum van beoogde inwerkingtreding kan verstrekken.

Het lid van de 50PLUS-fractie stelt voorop het van groot belang te vinden dat de Wet APF per 1 januari 2016 in werking kan treden. Er mag geen vertraging komen.

2. Voorlichting Raad van State over het amendement

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Raad van State geadviseerd heeft over het hiervoor genoemde amendement en de regering daar op heeft gereageerd. Over deze stukken hebben deze leden nog enkele vragen. Wat vindt de regering van het oordeel van de Raad van State dat de vraag of ringfencing voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen toegestaan zou moeten worden bij de brede pensioendiscussie betrokken moet worden? Vindt de regering dit – evenals deze leden – dit vooral een politiek oordeel en geen juridisch oordeel? Zo nee, welke juridisch argumenten over dit onderwerp spreken de regering het meest aan, zo informeren deze leden.
De genoemde leden merken op dat volgens de Raad van State de koppeling tussen de verplichtstelling en de solidariteit ook verstoort wordt door het amendement. Ook de regering schrijft dit in haar brief van 17 juni 2015.[3] De genoemde leden hebben hier vraagtekens bij. Immers wijzigt, volgens deze leden, de solidariteit tussen de deelnemers van de oorspronkelijke bedrijfstakpensioenfondsen niet, omdat deze in afzonderlijke vermogens bij elkaar blijven. Op welke onderdeel verandert de solidariteit, zo vragen de leden van deze fractie.
Ten derde, zo lezen deze leden, noemt de Raad van State het amendement onvolledig, omdat waarborgen en flankerende maatregelen ontbreken. Op welke waarborgen en flankerende maatregelen doelt de Raad van State volgens de regering? Is de regering voornemens – nu de regering meerdere malen heeft aangegeven het doel van het amendement te ondersteunen – voornemens om dergelijk flankerend beleid te ontwikkelen, zo willen deze leden weten.

Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat de Raad van State in haar advies het volgende schrijft: «Op zichzelf lijkt een stelsel waarin de (financiële) solidariteit op het niveau van een collectiviteitskring is geregeld goed mogelijk, maar dat vergt een doordenking van de

[3] Kamerstuk 34 117, nr. 35

verschillende waarborgen die nodig zijn om die solidariteit op het niveau van de collectiviteitskring op verantwoorde, niet concurrentieverstorende wijze gestalte te geven.» Kan de regering toelichten welke waarborgen nodig zijn om de solidariteit op het niveau van de collectiviteitskring op de gewenste manier vorm te geven? Zijn er alternatieven mogelijk waarbij deze waarborgen, en ook de flankerende maatregelen, nader uitgewerkt kunnen worden? Is de regering bereid om dit alternatief binnen afzienbare tijd met de Kamer te delen, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie lezen in de voorlichting van de Raad van State ook een waarschuwing over de afbakening tussen verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en de vrije markt voor pensioenverzekeraars. Volgens de Raad van State is de afbakening binnen de sfeer van collectieve pensioenen tussen het (concurrentieloze) domein van de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en de vrije markt voor pensioenverzekeraars niet volledig scherp en biedt dit geen volledige waarborg tegen het bedoelde ongewenste gebruik.[4] Bij de behandeling van de Wet APF heeft het lid Van Weyenberg een amendement[5] ingediend dat ertoe strekt dat een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds alleen een uitvoeringsovereenkomst kan sluiten met een werkgever die onder de niet verplichte werkingssfeer van het bedrijfstakpensioenfonds valt, indien en zolang wordt voldaan aan een van de in artikel 121 opgenomen voorwaarden. De regering zag dit als een verfijning van haar beleid. Het betreffende amendement is verworpen, maar de leden van deze fractie zien in de voorlichting van de Raad van State een belangrijk argument om deze verfijning van de wet alsnog wenselijk te vinden. Zij vragen waarom de regering in het voorliggende wetsvoorstel, ondanks de expliciete aandacht van de Raad van State voor dit vraagstuk, niet heeft besloten om artikel 121a alsnog aan te scherpen.

Het lid van de 50PLUS-fractie betreurt het feit dat de Raad van State tot een kritisch oordeel over het amendement is gekomen. Volgens het lid van deze fractie is het van groot belang dat spoedig ook kleine verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen de gelegenheid krijgen via het APF tot schaalvergroting te komen.
Tegelijkertijd vindt het genoemde lid dat géén risico genomen moet worden met de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling. Dat risico lijkt – aldus de Raad van State – tóch wel aanwezig, maar de het lid van deze fractie is nog niet geheel overtuigd door de aangevoerde argumenten. Kan de regering uitvoerig motiveren waarom zij de conclusies van de Raad van State over het amendement deelt, zo vraagt dit lid.
Het genoemde lid leest dat de Raad van State het passend acht de vraag of ringfencing voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen toegestaan zou moeten worden, te bezien in samenhang met de mogelijke wijzigingen van het stelsel van aanvullende pensioenen naar aanleiding van de brede pensioendiscussie. Acht de regering het mogelijk dat op termijn blijkt dat ringfencing voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen tóch kan worden toegestaan, en zich verdraagt met de verplichtstelling? Kan dit nader toegelicht worden, zo vraagt dit lid.

---

[4] Voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 september 2015 inzake het gewijzigd amendement van de leden Lodders en Vermeij dat de mogelijkheid creëert om bij fusie tussen verplichte bedrijfstakpensioenfondsen voortaan met afgescheiden vermogens te werken, pagina 5
[5] Kamerstuk 34 117, nr. 27

3. Doel novelle

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering aangeeft dat het concrete alternatieven, die het belang van het amendement Lodders-Vermeij onderschrijven, voor 1 januari 2016 naar de Kamer worden gestuurd. Deze leden gaan ervan uit dat de regering hiermee bedoelt dat er alternatieven concreet worden uitgewerkt en dat deze voor 1 januari 2016 in de Kamer liggen. Kan de regering dat bevestigen, zo vragen deze leden.
Ook willen de genoemde leden graag weten wanneer het onderzoek naar de mogelijkheid om verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen toegang te bieden tot een APF naar de Kamer komt. Kan de regering een specifiekere datum geven dan voor 1 december 2015? Is de regering van plan dit onderzoek te betrekken bij het debat van onderhavig wetsvoorstel, zo informeren deze leden.
Als laatst willen de leden van deze fractie graag weten welke signalen de regering heeft uit de pensioensector over de behoefte aan een APF. Hoeveel partijen betreft het hier ongeveer? En betreft het enkel verzekeraars of ook pensioenfondsen, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat er voldoende alternatieven blijven voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om tot schaalvergroting te komen. Kan de regering aangeven welke alternatieven zij ziet? Zijn deze alternatieven, gezien de verschillen in de financiële posities van vooral de kleinere bedrijfstakpensioenfondsen, ook mogelijk onder de voorwaarde dat de fuserende pensioenfondsen één financieel geheel zouden moeten worden (denk bijvoorbeeld aan het dekkingsgraadverschil)? Hebben deze alternatieven de potentie om de problemen van deze fondsen met betrekking tot de governance en de uitvoeringskosten te doen oplossen? Voor hoeveel fondsen zouden deze alternatieven de oplossing kunnen zijn voor de ontstane problemen, zo willen deze leden weten.
Kan de regering, zo vragen de genoemde leden, toelichten op welke manier indexatiedepots voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen een oplossing zouden kunnen zijn. Kan de regering inschatten hoeveel (kleine) bedrijfstakpensioenfondsen op basis van hun huidige financiële positie hiervan gebruik kunnen maken, zo informeren de leden van deze fractie.
De genoemde leden vragen hoe de regering naar het standpunt van de Pensioenfederatie kijkt waarin zij stelt dat de aangekondigde algemene maatregel van bestuur (AMvB) over onder bepaalde omstandigheden versoepeling van de eis van toekomstig bestendig indexeren bij indexatiedepots slechts een kleine bijdrage levert aan het probleem dat verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen niet mogen fuseren bij een ongelijke dekkingsgraad.[6] De Pensioenfederatie beargumenteert dat in die gevallen het fonds gedwongen is om het «overtollige geld» in een indexatiedepot te stallen terwijl dit in het kader van een evenwichtige afweging van de belangen lang niet altijd de optimale weg behoeft te zijn. Bovendien is de vorming van indexatiedepots onder de huidige financiële omstandigheden voor veel pensioenfondsen geen optie. Kan de regering hier nader op ingaan, zo vragen de genoemde leden.
Deelt de regering de mening, zo vragen de genoemde leden, dat alles op alles gezet moet worden om ervoor te zorgen dat (kleine) verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen in staat blijven om voor een adequaat pensioen te zorgen.

---

[6] http://www.pensioenfederatie.nl/actueel/nieuws/Pages/Novelle_wet_APF_naar_Tweede_Kamer_geen_duidelijkheid_indexatiedepots_1059.aspx

Is de regering, zo vragen deze leden, bereid om te reageren op de reactie van prof. dr. Erik Lutjens[7] op het advies van de Raad van State waarin hij stelt dat de beoordeling door de Raad van State uit gaat van een onjuiste visie op de reikwijdte van het amendement, waardoor de daarop door de Raad gebaseerde voorlichting een onjuiste motivering kent. Hoe kijkt de regering hiernaar? Is het mogelijk om deze reactie voor het algemeen overleg Pensioenonderwerpen van 26 november a.s. te sturen naar de Kamer, zo willen de leden van deze fractie weten.

De leden van de SP-fractie vragen of is onderzocht welke alternatieven bedrijfstakpensioenfondsen hebben om te komen tot schaalvergroting. Zo nee, is de regering bereid deze alternatieven op korte termijn te onderzoeken, zo willen zij weten.
De genoemde leden vragen of de regering wil toezeggen dat, tenzij uit het onderzoek dat zij heeft laten verrichten blijkt dat het echt niet kan, zij voor 1 mei 2016 met een wetsvoorstel naar de Kamer komt waarin zij het mogelijk maakt dat verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen op één of andere manier ook toegang krijgen tot een APF.
Kan de regering aangeven, zo vragen de leden van deze fractie, welke risico's zich kunnen voordoen in het kader van de houdbaarheid van de verplichtstelling in het licht van de Europese mededingingsregels en hoe groot deze risico's zijn.

De leden van de PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting op de novelle dat de regering stelt dat «er voldoende alternatieven blijven voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om tot schaalvergroting te komen». Op welke manier is dit het geval en erkent het kabinet dat er sprake is van een ongelijk speelveld, zo vragen de genoemde leden.
De leden van deze fractie vragen of de regering erkent dat het wetsvoorstel op basis van de novelle geen enkele concrete oplossing biedt voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Zo nee, waarom niet, zo willen deze leden weten.
De genoemde leden vragen of de regering de mening deelt dat ook bedrijfstakpensioenfondsen dringend behoefte hebben aan toegang tot het algemeen pensioenfonds en oplossingen niet langer op zich kunnen laten wachten. Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke manier en op welke termijn gaat de regering dit regelen, zo informeren de leden van deze fractie.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de onscherpe afbakening tussen verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en de vrije markt voor pensioenverzekeraars geen hypothetisch probleem is. Deze leden wijzen bijvoorbeeld op het Pensioenfonds Grafische Bedrijven, waar twee derde van de premie-inkomsten inmiddels afkomstig is van niet-grafische bedrijven. Vanaf 1 januari wordt dit bedrijfstakpensioenfonds zelfs uitgebreid met de sectoren «zeevisserij» en «groothandel in bloemen en planten» en is het Pensioenfonds Grafische Bedrijven voornemens haar naam te wijzigen in PGB. Wat vindt de regering van deze ontwikkeling, zo vragen de leden van deze fractie.

Het lid van de 50PLUS-fractie merkt op dat de regering van mening is, dat er voldoende alternatieven blijven bestaan voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om tot schaalvergroting te komen. Het genoemde lid deelt die mening niet. Zo is er zelden sprake van vrijwel gelijke dekkingsgraden.
Is de regering het met dit lid eens dat de aangekondigde AMvB over het onder bepaalde omstandigheden versoepelen van de eis van toekomstig

[7] Fusie verplichte bedrijfstakpensioenfondsen en ringfencing. Reactie Raad van State op amendement Lodders/Vermeij, Prof. dr. E. Lutjens

bestendig indexeren bij indexatiedepots slechts een beperkte bijdrage levert aan de oplossing van het probleem dat verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen niet mogen fuseren bij een ongelijke dekkingsgraad, zo vraagt dit lid.
Het lid van deze fractie merkt op dat het niet zeker is dat indexatiedepots een reëel alternatief kunnen vormen. Indexatiedepots dwingen fondsen met ongelijke dekkingsgraad immers om «overtollige» middelen per definitie aan te wenden voor indexatie van een toekomstige (deel)populatie, zoals de Pensioenfederatie in haar commentaar opmerkt. Het is nog maar de vraag of dat zich altijd goed verdraagt met de noodzakelijke evenwichtige belangenafweging.
Het genoemde lid acht het met het oog hierop van groot belang dat het door de regering gestarte onderzoek naar de mogelijkheid om verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen toegang te bieden tot het APF snel tot resultaat leidt, en een begaanbare route voor betreffende fondsen oplevert om toegang te krijgen tot het APF. Het streven moet volgens dit lid dáárop gericht blijven. Het merendeel van deelnemers is immers aangesloten bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. De novelle biedt géén oplossing voor de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen.
Het genoemde lid vraagt of de Staatssecretaris voorts kan toezeggen dat vóór 1 mei 2016 een wetsvoorstel naar de Kamer wordt gezonden waarin het mogelijk wordt gemaakt verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen toegang te verlenen tot een APF, tenzij de resultaten van het eerdergenoemde onderzoek zich daartegen verzetten.
Het lid van deze fractie heeft tot slot nog de vraag, of een verbinding van bedrijfstakpensioenfondsen op coöperatieve basis mogelijk soelaas zou kunnen bieden, en zo niet waarom niet. Kán dit mogelijk werken als een «alternatief» voor aansluiting bij een APF, zo informeert dit lid.

De voorzitter van de commissie,
Van der Burg

Adjunct-griffier van de commissie,
Klapwijk